



Rząd w skrócie, 2011.

Streszczenie w języku polskim

- Od dawna uznaje się, że do poprawy skuteczności i wydajności sektora publicznego konieczny jest pomiar wyników instytucji rządowych. Jednak w obliczu kryzysu fiskalnego i gospodarczego trwającego od 2008 r. bardziej niż dotychczas dostrzegana jest potrzeba dokładności i terminowości przekazywania danych ułatwiających instytucjom rządowym podejmowanie świadomych decyzji na temat sposobów i obszarów, w których można nadawać priorytety wydatkom, ograniczyć koszty i wypromować innowacyjne rozwiązania w administracji publicznej. Konieczność uzdrowienia finansów publicznych w krajach OECD skłoniła wiele rządów do cięć budżetowych, zamrożenia płac pracowników sektora publicznego oraz zmniejszenia liczby urzędników państwowych w 2010 r. Ustalenia raportu „Rząd w skrócie, 2011” mają poważne implikacje dla kwestii politycznych, które pojawiły się w związku ze środkami oszczędnościowymi podejmowanymi obecnie przez większość krajów OECD.
- Raport „Rząd w skrócie, 2011” zawiera niemal 60 wskaźników dotyczących krajów członkowskich oraz partnerskich, które zgromadzono w celu ułatwienia organom decyzyjnym i opinii publicznej dokonania analizy i porównania wyników instytucji rządowych. W publikacji przedstawiono dane obejmujące całe spektrum działań rządowych: informacje dotyczące uzyskanych przychodów; wskaźniki wejściowe dotyczące wydatków publicznych, zatrudnienia i wynagrodzeń; dane wyjściowe i wynikowe dotyczące sektora instytucji rządowych jako całości oraz w podziale na poszczególne sektory, takie jak szkolnictwo, służba zdrowia oraz administracja podatkowa. Raport „Rząd w skrócie, 2011” zawiera ponadto dane porównawcze w zakresie praktyk zarządzania publicznego, które odnoszą się do przejrzystości i integralności, ładu administracyjno-regulacyjnego, zarządzania zasobami ludzkimi w służbie publicznej oraz świadczenia usług. Wskaźniki takie umożliwiają zrozumienie metod stosowanych w polityce oraz pokazują, które z nich sprawdzają się w praktyce. Mają także na celu informowanie opinii publicznej o reformach sektora publicznego.

Institucje rządowe są ważnym podmiotem działającym w gospodarce i społeczeństwie, dlatego istotne jest ich sprawne funkcjonowanie

Institucje rządowe odpowiadają za promowanie wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego, dostarczanie towarów i świadczenie usług publicznych, regulowanie zachowania przedsiębiorstw i osób prywatnych, a także redystrybucję dochodów. O zakresie i zasięgu działalności tych instytucji może świadczyć fakt, że w roku 2009 ogólne wydatki publiczne stanowiły średnio prawie połowę PKB w państwach członkowskich OECD. Wyniosły one około 16 tys. USD PPP (według paritetu siły nabywczej dolara) na osobę w tymże roku. W przypadku większości krajów OECD największą kategorię wydatków stanowiła ochrona socjalna, której udział w łącznych wydatkach publicznych w 2008 r. wyniósł średnio prawie 34%. Również służba zdrowia (14,7% łącznych wydatków), ogólne usługi publiczne (13,1%, w tym odsetki od zadłużenia) i szkolnictwo (13,1%) miały istotny udział w łącznych wydatkach. Oprócz generowania wydatków instytucje rządowe pełnią także rolę dużych pracodawców: w krajach OECD średnio prawie jedna czwarta pracowników zatrudniona jest w tychże instytucjach.

W następstwie kryzysu instytucje rządowe znacznie zwiększyły poziom wydatków

Dane pochodzące z raportu „Rząd w skrócie, 2011” ujawniają skalę wzrostu wydatków publicznych względem PKB w okresie poprzedzającym kryzys i po jego zakończeniu. W okresie poprzedzającym kryzys, tj. w latach 2000–2007, państwa członkowskie OECD zmniejszyły udział wydatków publicznych średnio o 0,6 punktu procentowego PKB. Jednak po rozpoczęciu kryzysu gospodarczego w latach 2007–2009 udział wydatków publicznych wzrósł o 4,9 punktu procentowego w krajach OECD. Wzrost ten można jedynie częściowo wytłumaczyć spadkiem PKB. Przyczyniło się do niego także zwiększenie wydatków publicznych w związku z koniecznością zapewnienia stabilizacji systemu finansowego i ożywienia gospodarki w odpowiedzi na kryzys. W latach 2007–2009 największy wzrost udziału wydatków publicznych w PKB odnotowano w Irlandii (+ 12,1 punktu procentowego) i Estonii (+ 10,8 punktu procentowego).

Wiele rządów krajów OECD będzie musiało zrealizować plany służące osiągnięciu znacznej konsolidacji budżetowej celem zmniejszenia bądź ustabilizowania poziomu zadłużenia

Na obszarze OECD powszechnie uznaje się, że finanse publiczne wielu krajów OECD znalazły się na niewłaściwym torze. W celu lepszego zrozumienia konsekwencji dla polityki budżetowej w nadchodzących latach organizacja OECD przedstawiła szacunkowe dane dotyczące wymaganego zakresu konsolidacji budżetowej poszczególnych krajów. Wynika z nich, że konieczny jest średnio 5% wzrost PKB w odniesieniu do sytuacji budżetowej z 2010 r. w celu zapewnienia stabilizacji stosunku zadłużenia do PKB do roku 2025. Dodatkowo w ciągu najbliższych 15 lat pojawi się konieczność wyrównania budżetu średnio o kolejne 3% PKB w celu pokrycia kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, obejmujących wydatki na opiekę zdrowotną i emerytury. Aby móc osiągnąć taką stabilność, wymagana jest zgoda obywateli, przedsiębiorstw i organów administracji państwowej co do poziomu usług, jakie instytucje rządowe mają świadczyć, i zakresu, w jakim ogół społeczeństwa jest w stanie pokrywać ich koszty.

Większość krajów OECD wdraża lub planuje wdrożyć politykę ograniczania lub restrukturyzacji służby publicznej

Ponad trzy czwarte krajów OECD uczestniczących w badaniu OECD dotyczącym zarządzania strategicznymi zasobami ludzkimi (Survey on Strategic Human Resources Management) z 2010 r. zgłosiło, że realizuje lub planuje wdrożenie reform, które spowodują zmniejszenie obecnej liczby pracowników służby publicznej na poziomie centralnej administracji rządowej. Dodatkowo piętnaście krajów OECD określiło stopę zastąpienia wymaganą do wypełnienia miejsc pracy zwalnianych przez osoby odchodzące na emeryturę. Stopa zastąpienia wynosi od 1 na 10 pracowników w takich krajach jak Hiszpania do 8 na 10 pracowników w Izraelu i Korei.

Najnowsze dane dotyczące poziomu wynagrodzeń urzędników na głównych stanowiskach w centralnej administracji rządowej wykazują, że w sektorze publicznym płace są dość wyrównane

Organizacja OECD zebrała po raz pierwszy dane dotyczące poziomu wynagrodzenia pracowników centralnej administracji rządowej zatrudnionych w głównych ministerstwach, zwłaszcza kierowników wyższego i średniego szczebla, specjalistów i sekretarzy. W przypadku tych zawodów obserwuje się względne wynagrodzenie całkowite w krajach OECD, obejmujące nie tylko pensje, ale także świadczenia socjalne i przyszłe emerytury. Średnio łączne wynagrodzenie kierownika wyższego szczebla w krajach, które wzięły udział w badaniu, wynosiło zaledwie 235 tys. USD PPP w roku 2009, natomiast zarobki specjalistów, takich jak ekonomiści lub statystycy, kształtowały się na poziomie około 90 tys. USD PPP rocznie. Wynagrodzenie roczne sekretarzy wykonawczych i administracyjnych wynosiło średnio od 50 do 60 tys. USD PPP. Dane te wskazują, że płace w sektorze publicznym są dość wyrównane: kierownicy wyższego szczebla w centralnej administracji rządowej (stanowisko równoważne wiceministrom bądź dyrektorom generalnym) zarabiają dwukrotnie więcej od analityków politycznych i o ok. 4,5 razy więcej w porównaniu ze średnim poziomem wynagrodzenia sekretarzy. W raporcie „Rząd w skrócie, 2011” przedstawiono także dane dotyczące poziomu wynagrodzenia lub rocznych dochodów nauczycieli, lekarzy i pielęgniarek w odniesieniu do średniego poziomu zarobków osób z wykształceniem wyższym, zatrudnionych w innych sektorach.

Ujawnianie prywatnych interesów przez osoby piastujące stanowiska rządowe w obszarze ryzyka nie jest wymagane w każdym przypadku bądź dane na ten temat nie są udostępniane do wglądu ogółowi społeczeństwa

W raporcie „Rząd w skrócie, 2011” przedstawiono najnowsze dane dotyczące ujawniania prywatnych interesów w trzech sektorach rządowych, a także obowiązku ujawniania danych przez urzędników zajmujących stanowiska z obszaru ryzyka, np. pracowników organów finansowych, urzędników zajmujących się procedurami zamówień publicznych oraz pracowników administracji podatkowej i celnej. Z dostępnych danych wynika przykładowo, że zapobieganie potencjalnym konfliktom interesów w obszarach ryzyka ogranicza się zasadniczo do ustanawiania zakazów oraz ujawniania procedur przyjmowania stanowisk bądź upominków od stron trzecich. Z kolei w 63% państw członkowskich pracownicy organów nadzoru finansowego nie są zobowiązani do ujawniania historii zatrudnienia, natomiast w ponad połowie krajów na stanowiskach takich nie jest wymagane ujawnienie źródła i kwoty dochodów.

Przedsiębiorstwa nadal w większym stopniu niż obywatele korzystają z elektronicznych usług administracji publicznej

Zarówno obywatele, jak i przedsiębiorcy, coraz częściej wybierają elektroniczne formy kontaktu z organami rządowymi. Jednak mimo iż poziom korzystania obywateli z usług online wzrósł w ostatnich latach we wszystkich państwach członkowskich OECD monitorowanych przez Komisję Europejską, to jednak przedsiębiorstwa nadal wiodą prym w korzystaniu z elektronicznych usług administracji publicznej. W roku 2010 średnio 80% przedsiębiorstw – w porównaniu z 40% obywateli – korzystało z takich usług. Stosunkowo dużą popularność usług online wśród firm można wytłumaczyć większym poziomem wykorzystania przez nie łączności szerokopasmowej oraz stosowaniem przez instytucje rządowe zachęt do używania elektronicznych środków komunikacji w przypadku takich procedur, jak zamówienia publiczne. Zwiększenie poziomu wykorzystania elektronicznych usług administracji publicznej wśród użytkowników będzie mieć kluczowe znaczenie w kontekście zmniejszenia kosztów świadczenia usług przez instytucje rządowe.

Kraje podejmują działania mające na celu przywrócenie zaufania do rządu poprzez udostępnianie informacji i danych

Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi fundament otwartego rządu i pomaga wzmacniać przejrzystość, zwiększając odpowiedzialność rządu i promując świadome uczestnictwo w procesach kształtowania

polityki. W chwili obecnej wszystkie kraje, z wyjątkiem jednego, które uczestniczyły w badaniu OECD „Otwarty rząd” z roku 2010 dysponują ustawami/przepisami w zakresie dostępu do informacji publicznej gwarantującymi obywatelom prawo dostępu do informacji. W większości krajów OECD ustawy o dostępie do informacji publicznej obejmują w pionie wszystkie poziomy administracji państwowej, a dla połowy z nich, w poziomie, wszystkie władze państwowe (ustawodawczą, sądowniczą i wykonawczą). Ponadto wszystkie kraje OECD aktywnie angażują się w upowszechnianie informacji publicznych, choć rodzaj ujawnianych informacji różni się zasadniczo w poszczególnych krajach: większość z nich ujawnia dokumentację budżetową, roczne raporty ministerialne oraz raporty z audytów, jednak niewielki odsetek publikuje listy urzędników państwowych wraz z poziomem ich zarobków. W krajach OECD wzrasta tendencja do publikowania informacji państwowych w otwartych formatach danych. Umożliwia to ponowne wykorzystanie informacji publicznych przez inne strony, a także promowanie innowacji.

Rola strategicznego myślenia i silnego przywództwa w służbie publicznej jest obecnie znacznie większa niż w przeszłości

Budowanie potencjału rządowego w zakresie strategicznego prognozowania i zarządzania ryzykiem będzie miało istotną rolę w łagodzeniu skutków przyszłych kryzysów oraz adaptacji do zmieniających się warunków. Najnowsze dane dotyczące zakresu korzystania przez rządy krajów OECD z praktyk strategicznego zarządzania na poziomie centralnej administracji rządowej wykazują, że podczas gdy większość krajów dysponuje mechanizmami planowania wielkości siły roboczej, używanymi do analizowania takich kwestii, jak zmiany demograficzne, wiele z nich stosuje takie praktyki w sposób doraźny. Inne zagadnienia, takie jak możliwość outsourcingu i/lub wykorzystania technologii informacyjnych w świadczeniu usług, zyskują mniejszą uwagę w procesach planowania zasobów ludzkich. Opracowanie strategicznej polityki uwzględniającej zmieniające się trendy i potrzeby obywateli ma niewątpliwie duże znaczenie. Jednak wdrażanie takich inicjatyw w sposób skuteczny i spójny we wszystkich instytucjach rządowych wymaga również wykwalifikowanej i utalentowanej kadry urzędników państwowych wyższego szczebla. W większości krajów OECD urzędnicy państwowi wyższego szczebla uznawani są za odrębną grupę pracowników zgodnie z ogólnymi ramami w zakresie zatrudnienia. Jednak w praktyce – jak wynika z badań – niektóre kraje OECD sprawniej identyfikują potencjalnych urzędników wyższego szczebla na początkowych etapach ich kariery, przykładają większą wagę do uzyskiwanych przez nich wyników bądź motywują ich do większego zaangażowania.

Średnia wielkość wydatków krajów OECD związanych z procedurami zamówień publicznych utrzymuje się na wysokim poziomie, co niesie ze sobą zarówno zagrożenia, jak i nowe możliwości

Na obszarze OECD szacunkowa wartość rynku zamówień publicznych przekracza średnio 12% PKB. W związku z tym nabierają znaczenia możliwości wykorzystania przez instytucje rządowe wydatków związanych z zamówieniami publicznymi jako politycznych narzędzi promowania innowacji, a także zrównoważonej konsumpcji i produkcji. Jednak jedynie 57% krajów dysponuje na przykład formalną definicją ekologicznego zamówienia publicznego, a zaledwie kilka gromadzi dane na temat liczby lub wartości zamówień przyznanych na podstawie kryteriów ekologicznych. Jednocześnie zakres i złożoność tego typu transakcji może wiązać się z ryzykiem marnotrawstwa, nadużyć finansowych i korupcji. Instytucje rządowe muszą wyeliminować tego typu zagrożenia, zapewniając większą przejrzystość i ujawniając szerszy zakres informacji.

Opisane powyżej, jak również inne istotne ustalenia raportu „Rząd w skrócie, 2011”, wykazują znaczenie oraz rolę, jaką mogą i powinny pełnić dane statystyczne w procesach kształtowania polityki. Dodatkowe informacje na temat projektu, dane uzupełniające, a także uwagi dotyczące poszczególnych państw można znaleźć pod adresem: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance. Ponadto publikacja zawiera łącza StatLinks – usługi umożliwiającej użytkownikom pobranie odpowiednich arkuszy programu Excel odnoszących się do przedstawionych w dokumencie danych.

© OECD

Niniejsze podsumowanie nie jest oficjalnym tłumaczeniem materiałów OECD.

Kopiowanie niniejszego podsumowania jest dozwolone pod warunkiem zamieszczenia informacji o prawach autorskich OECD i tytułu oryginalnej publikacji.

Wielojęzyczne podsumowania są tłumaczeniami fragmentów dokumentów OECD, pierwotnie opublikowanych w językach angielskim i francuskim.

Są one dostępne bezpłatnie w internetowej księgarni OECD: www.oecd.org/bookshop

Dokładniejsze informacje można uzyskać, kontaktując się z Działem Praw Autorskich i Tłumaczeń w Dyrektoracie do Spraw Publicznych i Komunikacji: rights@oecd.org, faks: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal, 75116

Paris, France

Zachęcamy do odwiedzania naszej strony internetowej: www.oecd.org/rights

